

Partage européen des risques de chômage (EURS): l'impact des modalités concrètes sur l'adhésion des citoyens

RÉSUMÉ



Nous remercions aussi la KULeuven pour le soutien financier.

Frank Vandembroucke (UvA), Brian Burgoon (UvA), Theresa Kuhn (UvA), Francesco Nicoli (UvA), Stefano Sacchi (INAPP), David van der Duin (UvA), Sven Hegewald (UvA)

Résumé du rapport *Risk Sharing When Unemployment Hits: How Policy Design Influences Citizen Support For European Unemployment Risk Sharing (EURS)*, 11.12.2018

Pourquoi mener une enquête sur le soutien public que recevrait un système de partage européen des risques liés au chômage ?

Après la crise de la zone euro, la Commission européenne a affirmé de façon répétée que l'Union économique et monétaire devait s'équiper d'un mécanisme de stabilisation. Les États-providence disposent de leurs propres stabilisateurs automatiques destinés à amortir les chocs économiques, parmi lesquels les indemnités de chômage en soutien du pouvoir d'achat des personnes qui ont perdu leur emploi. Le principal argument en faveur de tels stabilisateurs à l'échelle de l'Union économique et monétaire est qu'une union monétaire a besoin de mécanismes qui permettent de renforcer ou de compléter les stabilisateurs automatiques de ses États membres. Pour ce faire, une des options est de réassurer les régimes d'assurance-chômage nationaux au niveau de la zone euro. Une autre option, avancée par la Commission européenne, est de mettre en place un régime qui vienne en appui des capacités d'investissement public des États membres lorsqu'ils sont confrontés à une crise et qu'ils font de ce fait face à une baisse de leurs revenus et à une hausse des dépenses en allocations de chômage. Ces deux options partent d'un même principe : il est essentiel que les stabilisateurs automatiques des États membres puissent jouer leur rôle en temps de crise et simultanément, que la capacité d'investissement public des États soit protégée. Autrement dit, l'union monétaire doit endosser, dans une certaine mesure, un rôle d'« union d'assurance ».

Reste toutefois la question cruciale — et jusqu'alors non résolue — de savoir si les citoyens de l'UE sont disposés à partager les risques des crises de chômage qui frappent les autres États membres. Ce rapport a pour objectif d'apporter des éléments de réponse, sur la base d'une enquête menée dans 13 États membres représentant ensemble 70 % de la population de l'UE, auprès de 19 641 personnes. Le partage des risques peut être organisé de nombreuses manières différentes. En partant de l'idée générale que la stabilité de l'Union économique et monétaire peut être renforcée par le partage transfrontalier des risques liés aux crises de chômage, une large variété de formules concrètes a été proposée. Notre enquête a été conçue pour tenir autant que possible compte de cette diversité de formules ; son but était de les traduire en des termes compréhensibles aux citoyens issus de toutes les couches de la population. Le principe clé commun à toutes les formules testées est qu'une telle politique européenne viendrait en soutien des indemnités de chômage dans des pays qui sont dans le besoin en raison d'une forte hausse de leur taux de chômage. Nos résultats ont révélé que les modalités concrètes des formules proposées, visant à différents modes de partage des risques, avaient une influence significative sur l'adhésion des citoyens. Le rapport révèle également des différences au niveau du degré d'assentiment entre les pays et entre les citoyens en fonction de leur classe économique et sociale et de leur propre vision du monde.

Principales conclusions

Nos résultats ont mené aux conclusions suivantes concernant le principe de partage européen des risques de chômage (*European unemployment risk sharing - EURS*) :

- Pour ce qui est d'une opposition fondamentale à l'EURS, elle est limitée à un segment assez réduit de la population.
- Les citoyens sont sensibles aux modalités de l'EURS : bien que cette sensibilité varie d'un pays à l'autre, les citoyens préfèrent généralement des formules qui prévoient une aide plus généreuse, qui exigent que les pays offrent des opportunités d'éducation et de formation à leurs chômeurs, qui n'impliquent pas d'augmentation des taxes et qui requièrent des bénéficiaires d'allocations qu'ils remplissent certaines conditions minimales (par ex. accepter une offre d'emploi adéquate).
- Les formules généreuses peuvent rassembler une majorité au sein de tous les pays sondés, même si elles impliquent une hausse d'impôt (nous n'abordons pas ici le fait que la charge fiscale doive effectivement ou non être augmentée ; il s'agit d'une hypothèse afin de tester la sensibilité des citoyens en la matière). Dans certains pays, la redistribution à l'échelle nationale de l'éventuelle surcharge fiscale (si nécessaire) entre riches et pauvres est une condition nécessaire pour obtenir une approbation suffisante.
- Dans la plupart des pays, l'assentiment de la population est plus marqué si la mise en œuvre de l'EURS est décentralisée, ce qui vient renforcer l'argumentation qu'il ne faut pas essayer de construire un véritable régime d'assurance-chômage européen, mais bien un régime de *réassurance*, qui vienne en appui des systèmes d'allocations nationaux par le biais de transferts budgétaires.
- Dans tous les pays, l'adhésion des répondants augmente aussitôt que l'EURS va de pair avec des politiques d'*investissement social* qui combinent de manière efficace des mesures de formation, d'éducation et d'activation.
- Concernant le débat qui anime régulièrement les décideurs politiques — à savoir le degré de tolérance qui devrait être appliqué à la redistribution entre pays — celui-ci semble moins influencer les citoyens dans leurs choix. Ceci ne veut pas dire que ce débat n'est pas important ; mais, dans la perception des participants à notre enquête, il est moins important que, par exemple, l'association d'exigences en matière d'éducation, de formation et d'activation des chômeurs.

Nous observons une marge de discussion constructive et démocratique, plutôt qu'une polarisation insurmontable de la population.

Notre méthodologie : une enquête expérimentale intégrant une analyse conjointe

Afin de sonder l'avis des citoyens concernant ces questions complexes, nous avons mené une enquête expérimentale ciblée (en anglais, *survey experiment*). Nous avons présenté à chaque répondant trois paires de formules alternatives (donc six formules au total). Nous leur avons ensuite posé deux questions concernant ces formules : pour chaque pair, les participants ont dû sélectionner l'option qu'ils préféraient, et pour chacune des six formules, ils ont également dû nous dire s'ils y étaient fortement opposés, plutôt opposés, plutôt favorables ou fortement favorables (ou encore, s'ils n'y étaient ni opposés, ni favorables). Nous avons donc simultanément récolté des informations à propos des préférences relatives des répondants face à des paires de formules alternatives, et des informations à propos du niveau absolu de soutien ou d'opposition pour chacune de ces formules concrètes.¹

Les formules alternatives partageaient un certain nombre de caractéristiques (dans ce rapport, nous les avons qualifiés de « points fixes »), mais variaient grandement à six différents niveaux (qualifiés dans notre rapport d'« éléments variables »).

Les « points fixes » de toutes les formules présentées à nos participants étaient les suivants :

- 1) La distribution d'une aide européenne à un État membre est déclenchée par une augmentation significative du taux de chômage dans cet État membre ; le système ne prévoit pas de versement continu à chaque État membre.
- 2) L'aide européenne est limitée au versement d'indemnités de chômage ; elle sert à subventionner les systèmes d'assurance-chômage nationaux.
- 3) Le régime établit un seuil uniforme commun pour les indemnités de chômage pour tous les pays participants. Les répondants étaient informés que les États membres participants étaient libres d'octroyer des allocations de chômage supérieures au seuil commun, mais à leurs propres frais.

Les « éléments variables » concernaient six dimensions, au niveau desquelles les formules concrètes se distinguaient les unes des autres. Les répondants ont dû se prononcer en matière de « générosité » (D1), de « formation et éducation » (D2), de « redistribution entre pays » (D3), de

¹ En complément des questions relatives aux propositions de politiques, nous avons aussi posé des questions concernant : (a) l'âge, le niveau d'éducation, la nationalité et le lieu de résidence des répondants sur la base du niveau NUTS 2, leur activité principale la plus récente, leur niveau de revenu et leur principale source de revenus et la composition de leur ménage ; (b) l'expérience personnelle des répondants en matière de chômage, leur sentiment en matière d'insécurité économique et leur perception de l'évolution de la position relative de leur revenu ; (c) leur idéologie socioéconomique générale, leurs tendances électorales, leurs valeurs, leur religion et leur identité ; (d) l'opinion des répondants sur la responsabilité des gouvernements à garantir un niveau de vie décent aux chômeurs, sur le niveau de vie actuel des chômeurs dans leur pays et sur les efforts de recherche d'emploi de ceux-ci ; (e) le degré de confiance accordé par les répondants aux syndicats, aux institutions nationales et à l'UE, ainsi qu'aux actuels dirigeants politiques de leur pays et de l'UE ; (f) les préoccupations des répondants relatives à la mondialisation, au commerce et à la migration et à d'autres problèmes sociaux.

« taxation » (D4), d'« administration » (D5) et d'« efforts de recherche d'emploi » (D6). Concrètement, les différentes propositions de politiques se distinguaient au niveau de leurs éléments variables de la manière suivante :

- 1) La dimension de *générosité* concerne la générosité de l'aide apportée par l'UE à un pays dans le besoin, et — intrinsèquement lié à cela — le niveau du seuil commun des allocations de chômage fixé pour tous les pays participants (le minimum commun). Trois niveaux d'aide/de seuil commun ont été envisagés, exprimés en pourcentage du dernier salaire et couvrant les six premiers mois de chômage : (i) 40 %, (ii) 60 % et (iii) 70 %.
- 2) La dimension de *formation et éducation* concerne l'application éventuelle d'une condition à respecter pour qu'un pays puisse obtenir de l'aide : soit (i) il n'y a aucune condition à remplir pour obtenir de l'aide, soit (ii) les pays participants doivent mettre en place des opportunités de formation et d'éducation pour leurs chômeurs.
- 3) La dimension de *redistribution entre pays* se rapporte à la question de savoir si certains pays pourront, sur le long terme, recevoir plus d'aide du régime qu'ils n'y contribuent. Nous avons ici fait une distinction entre (i) un système d'« assurance pure », selon lequel les pays ne peuvent pas, à long terme, recevoir plus d'argent que le montant de leurs contributions (donc pas de redistribution entre pays sur le long terme) ; (ii) un système « tolérant », autorisant toute forme de redistribution entre pays pouvant apparaître sur le long terme ; et (iii) un système de « redistribution », selon lequel une distribution d'aide est aussi effectuée délibérément des pays riches vers les pays pauvres, en plus de l'assurance-chômage en cas de crise grave.
- 4) La dimension de *taxation* concerne l'impact du système sur le long terme sur les niveaux de taxation dans le pays des répondants. Trois scénarios ont été dépeints : (i) aucun impact sur le long terme sur les niveaux de taxation ; (ii) une augmentation de l'impôt sur le revenu de 0,5 % pour tous les habitants ; (iii) une augmentation de l'impôt sur le revenu de 1 %, uniquement pour les plus riches.
- 5) La dimension d'*administration* fait une distinction entre un système (i) géré par l'Union européenne et un système (ii) géré par les gouvernements nationaux. On pourrait interpréter cette dimension comme une distinction entre un vrai « régime européen d'allocations de chômage » (avec un fonds européen duquel les indemnités sont directement versées aux citoyens européens) et « un régime de réassurance » (avec un fonds européen qui alimente des transferts budgétaires aux États membres, le système global d'indemnités de chômage restant national). Toutefois, dans le cadre de notre enquête, nous ne sommes pas entrés à ce point dans les détails, mais avons simplement testé la sensibilité générale des répondants à l'idée d'une gestion « européenne » contre une gestion « nationale » d'un tel système.
- 6) La dimension des *efforts de recherche d'emploi* concerne les conditions s'appliquant aux chômeurs. Trois scénarios ont été proposés : (i) les chômeurs ne sont soumis à aucune condition ; (ii) les chômeurs doivent accepter toute offre d'emploi adéquate sous peine de perdre leur indemnité ; (iii) les chômeurs doivent poser leur candidature à au moins un

emploi par semaine et accepter toute offre d'emploi adéquate, sous peine de perdre leur indemnité.

Ces éléments variables produisent 324 combinaisons (3 x 2 x 3 x 3 x 2 x 3). Toutes ces 324 formules organisent un système de partage transfrontalier des risques, mais chacune d'une manière différente. Chacun de nos 19 641 répondants a été mis face à 6 propositions, établies de façon aléatoire à partir des 324 options. Afin de parvenir à des conclusions solides quant aux opinions des répondants et leur sensibilité vis-à-vis du contenu des politiques proposées, il était essentiel qu'ils aient à juger de propositions résultant d'un tirage aléatoire. Cette méthodologie est ce que l'on appelle une *enquête expérimentale intégrant une analyse conjointe* (en anglais : *survey experiment with conjoint analysis*).

Nous tenons à prévenir tout malentendu concernant la nature de nos « éléments variables », par exemple à l'égard de la dimension de taxation. Nous n'avancions *pas* que la mise en œuvre d'un système de partage des risques transfrontalier impliquerait soit aucune hausse d'impôt, soit une hausse équivalente à 0,5 % des revenus. Ces chiffres sont simplement destinés à indiquer aux répondants que certaines politiques s'accompagnent de contributions supplémentaires, tandis que d'autres n'en prévoient aucune ; les pourcentages de 0,5 % et 1 % sont uniquement destinés à véhiculer ce message, rien de plus.

Parallèlement à ces points fixes et éléments variables, d'autres aspects des propositions de système ont été laissés à l'interprétation personnelle des répondants, à savoir les questions liées à la couverture des indemnités², à la possibilité éventuelle pour le système de procéder à une émission de dette³, aux pays participants et à la restriction éventuelle aux pays de la zone euro⁴ et enfin, les questions liées aux détails des opérations financières et administratives.⁵

² Les régimes d'assurance-chômage nationaux varient grandement en termes de couverture de leurs chômeurs, en raison de différences au niveau des périodes d'attente, des règles d'éligibilité et des institutions sur le marché de l'emploi. La logique appliquée aux propositions de politiques présentées aux répondants vise à veiller à ce qu'elles impliquent aussi certaines lignes directrices concernant la couverture des indemnités de chômage. Cet aspect est en effet un élément essentiel de toute véritable proposition de politique dans le domaine, mais nous ne l'avons pas soumis en détails aux participants. La qualité d'un système en termes de générosité a été transmise en se concentrant sur le niveau des indemnités exprimé sous la forme d'un simple pourcentage linéaire du dernier salaire (donc en faisant abstraction de montants minimums, de plafonds, de modèles différents en fonction de la composition du ménage, etc.).

³ La possibilité pour le système d'émettre des dettes est une question fondamentale. L'émission de dette permet de lisser les chocs dans le temps et ne limite ainsi plus la fonction du système à l'intervention en cas de chocs « asymétriques », qui ne frappent qu'un seul pays ou un nombre restreint d'entre eux. L'enquête expérimentale ne fait pas mention de la possibilité d'émettre des dettes. Toutefois, le cadre et la formulation des questions restent compatibles avec l'émission de dette et encouragent les répondants à penser sur le long terme ce qui, dans la pratique, requiert une approche intertemporelle (par exemple, les questions relatives à la redistribution entre pays et à la taxation font explicitement référence à des impacts sur le long terme).

Nos formules ont pour but de couvrir l'essentiel de l'immense diversité d'options politiques, en veillant à ce qu'elles soient tant pertinentes et réalistes que compréhensibles pour les répondants. L'enquête fait la distinction entre des modes fondamentaux de partage des risques, sans entrer dans les détails. À notre connaissance, c'est la première fois qu'une problématique de conception de politique aussi complexe, faisant référence à des politiques qui n'existent pas encore et que les répondants doivent donc imaginer, est sondée dans le cadre d'une enquête. Nous voulions éviter que cet exercice d'imagination ne devienne trop complexe pour les répondants.

Un échantillon représentant 70 % de la population de l'UE

L'enquête a été menée en Autriche, en Belgique, au Danemark, en Estonie, en Finlande, en France, en Allemagne, en Hongrie, en Irlande, en Italie, aux Pays-Bas, en Pologne et en Espagne. Ces pays présentent de grandes différences en termes de niveau de développement économique, de modèle d'État-providence (en particulier concernant la générosité de leur système actuel d'indemnités de chômage et la rigueur de leurs politiques vis-à-vis des personnes vivant d'allocations de chômage, notamment les exigences en termes de disponibilité, le contrôle des efforts de recherche d'emploi, les sanctions appliquées,...), de performances économiques au cours des 10 dernières années, de situation géographique et d'appartenance à la zone euro. Le travail sur le terrain a été effectué au moyen d'un panel en ligne par l'intermédiaire de l'entreprise de sondage IPSOS et s'est déroulé pendant les mois d'octobre et de novembre 2018. Le panel garantit un échantillon représentatif de chaque pays.

Influencer et juger les répondants : une approche délicate

Nous avons veillé à ne pas pousser les répondants dans une certaine direction en faisant référence au possible impact positif de régimes de partage des risques ou de leurs pièges potentiels. L'issue positive attendue d'un tel système est celle d'une plus grande stabilité dans tous les pays et, de ce fait, une baisse du chômage et des contributions de sécurité sociale sur le long terme. Ce point n'est cependant pas mentionné à nos répondants, ce qui signifie que nous avons vendu le concept au rabais : il est purement présenté en termes de « besoins » (pour tous les pays) et de solidarité (implicite, sans jamais utiliser le mot). Nous n'avons pas non plus mentionné les dangers potentiels, notamment sur le risque *d'aléa moral* : certains pays pourraient moins s'inquiéter des risques de graves crises de chômage et de ce fait se montrer moins proactifs dans leurs politiques globales en sachant qu'il existe toujours une certaine assurance en cas de crise grave ; et les incitants pour les individus à éviter le chômage ou à sortir vite du chômage pourraient être réduits si, grâce au système européen, les indemnités seront plus généreuses.

⁴ La question des pays participants ne figure pas dans l'enquête. On y fait référence aux États membres de l'UE, ce qui implique que le système ne serait pas nécessairement limité à la zone euro (deux pays de l'échantillon n'en font d'ailleurs pas partie).

⁵ Nous n'avons pas présenté aux répondants de mécanismes précis garantissant une forme d'assurance « pure » (tels qu'une « tarification basée sur les antécédents » pour les contributions des pays participants, ou des mécanismes de « récupération »). Nous ne leur avons pas non plus décrit la méthode administrative exacte selon laquelle le système serait financé.

Cependant, dans nos éléments variables, la dimension d'*éducation et de formation* et celle relative aux *efforts de recherche d'emploi* peuvent être interprétées par les répondants comme des remèdes à ces risques d'aléa moral, tant au niveau des politiques nationales que de l'attitude individuelle des bénéficiaires d'allocations. Dans ce sens, le problème du risque d'aléa moral est intégré aux propositions de politiques et ces questions peuvent encourager les répondants à réfléchir à cette problématique.

Dans l'analyse de nos résultats, nous tenons compte de trois phénomènes, inévitables dans le cadre d'une telle enquête : les répondants inattentifs, les répondants incohérents et les formules incohérentes.

Étant donné que nous voulions que les répondants réfléchissent aux différences entre les politiques, un manque d'attention de leur part peut être considéré comme problématique, du moins si le but est de présenter des résultats d'*opinions réfléchies*. D'un autre côté, le manque d'attention est une réalité lors de la formation d'opinions individuelles et l'avis des « citoyens inattentifs » ne peut pas être ignoré. Nous avons inclus un test du niveau d'attention dans notre enquête, qui permet d'éliminer les *répondants inattentifs*, c'est-à-dire ceux qui, à la fin de l'enquête, ne sont plus (ou simplement pas) attentifs aux détails. Nos principaux résultats ne tiennent pas compte des répondants qui ont échoué à ce test d'attention, soit 19 % des réponses. Nous fournissons toutefois aussi les résultats qui incluent ces répondants.

Trois paires de politiques alternatives ont été présentées aux participants à l'enquête, qui devaient indiquer leur préférence pour chaque paire ainsi que la mesure dans laquelle ils soutenaient chaque option. Un répondant qui indique préférer la formule A à la formule B, puis dit soutenir davantage la formule B que la formule A, donne ce faisant et à première vue une *réponse incohérente*. Si une telle incohérence survient deux ou trois fois, le répondant est considéré comme *incohérent de façon répétée*. Bien que, comme souligné plus haut, l'opinion de ces répondants incohérents ne peut pas être ignorée dans le cadre d'un processus politique démocratique, notre objectif est néanmoins de présenter ici des résultats d'opinions réfléchies. Dans cette optique, ces incohérences polluent l'analyse. La part de participants qui donnent une (et une seule) réponse incohérente est de 11,9 %, ce qui, à nos yeux, représente un taux relativement faible, étant donné la complexité des questions. Seuls 2,6 % des répondants se sont montrés incohérents de façon répétée. Nos principaux résultats, ceux basés sur des modélisations statistiques, ne tiennent pas compte des répondants incohérents de façon répétée. En éliminant les répondants inattentifs et incohérents de façon répétée, on écarte 20,6 % des participants.

La composition aléatoire des formules proposées aux participants est une condition nécessaire pour pouvoir tirer des conclusions fiables concernant la sensibilité des répondants face aux changements des dimensions individuelles de ces formules. Or, une telle combinaison aléatoire crée inévitablement certaines *formules incohérentes sur le plan du contenu*. Par exemple, si un système repose sur le principe d'assurance pure entre pays participants, il n'y a pas de bénéficiaires nets ni de contributeurs nets sur le long terme à l'échelle des pays. En adoptant une

perspective de long terme (en lissant les fluctuations temporaires), cela implique que si le niveau de taxation du pays X n'augmente pas, et sans économies budgétaires dans d'autres secteurs, il est impossible d'augmenter la générosité du niveau actuel des indemnités dans ce pays X, étant donné qu'il ne peut pas compter sur une aide externe structurelle pour le financer. Prenons l'Estonie, un pays où le niveau de générosité de l'assurance-chômage est à l'heure actuelle très faible. Un répondant estonien interrogé sur une formule combinant un système d'assurance pure, aucune taxe supplémentaire et des indemnités équivalant (pour le moins) à 70 % du dernier salaire pendant les 6 premiers mois de chômage, est appelé à se prononcer sur une formule qui, en Estonie, n'est pas réaliste dans les conditions actuelles (elle pourrait devenir faisable si le chômage continue à baisser, si d'autres programmes sociaux sont réduits ou si l'on autorise les déficits publics à augmenter, mais ces options ne sont pas présentées dans notre enquête). Cet exemple montre que l'inconsistance interne de la formule est spécifique au pays : notre échantillon compte un pays dans lequel un objectif de 70 % pour le niveau des indemnités (pendant les 6 premiers mois de chômage) semble facilement faisable sans autre financement intérieur, mais dans la grande majorité des pays dans notre échantillon, de prime abord cette formule semble difficile à réaliser sans financement supplémentaire.

Étant donné la nature de notre étude, nous ne pouvions prévoir que de façon approximative quelles formules pouvaient a priori présenter des incohérences internes. Nous avons exclu une série de ces formules de notre analyse inductive.⁶

Premières observations : une opposition fondamentale limitée et des différences entre pays

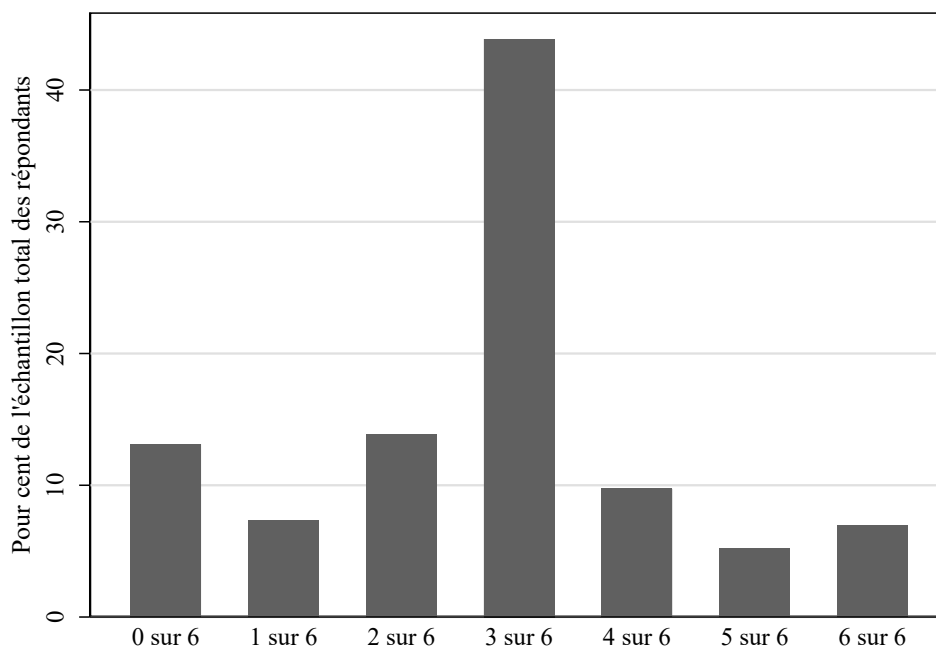
L'opposition fondamentale au partage transfrontalier des risques est limitée : moins de 10 % des répondants ont rejeté la majorité des six formules proposées (par « rejeter », on entend qu'ils y étaient plutôt ou fortement opposés). Le modèle inverse, selon lequel les répondants soutiennent (c'est-à-dire y sont plutôt ou fortement favorables) trois formules ou plus parmi les six proposées, a rassemblé 66 %.⁷ Ces résultats sont reproduits dans la figure ES1.

Figure ES1 : Soutien fondamental pour les formules, échantillon groupé, 13 pays

⁶ Le rapport établit une distinction entre l'incohérence interne du type « *free lunch* » et du type « *cheap talk* ». Le rapport met aussi en lumière le problème d'*incohérence externe des formules combinées*, qui fait référence à un ensemble de préférences dans plusieurs pays qui seraient incompatibles si elles étaient toutes mises en œuvre en même temps. Imaginons par exemple la situation suivante : les préférences exprimées dans les pays X, Y et Z impliquent la réception de transferts d'argent redistribué de façon structurelle (sur le long terme) depuis d'autres pays, alors que dans tous les autres pays, l'option préférée est celle de l'assurance pure, qui exclut la redistribution structurelle sur le long terme. Il n'est donc pas possible de combiner ces préférences contradictoires en un seul système européen. Notre analyse permet de mettre en avant tant ces incohérences externes que l'existence de formules uniques qui obtiendraient suffisamment de soutien pour être acceptées dans tous les pays sondés. La figure ES4 de ce résumé analytique illustre ces éléments.

⁷ Ce graphique reste identique lorsque nous en retirons toutes les formules (pour les répondants de tous les pays) pouvant présenter des incohérences — dans le sens large de cette notion — du fait qu'elles combinent un taux de générosité de 70 % et aucune hausse d'impôt. Le pourcentage de partisans à trois formules ou plus augmente de façon marginale (66,9 %) lorsque sont inclus les répondants qui ont échoué au test d'attention.

Part des 6 formules à laquelle un répondant se dit plutôt ou fortement favorable (par rapport à neutre, ou plutôt ou fortement opposé)

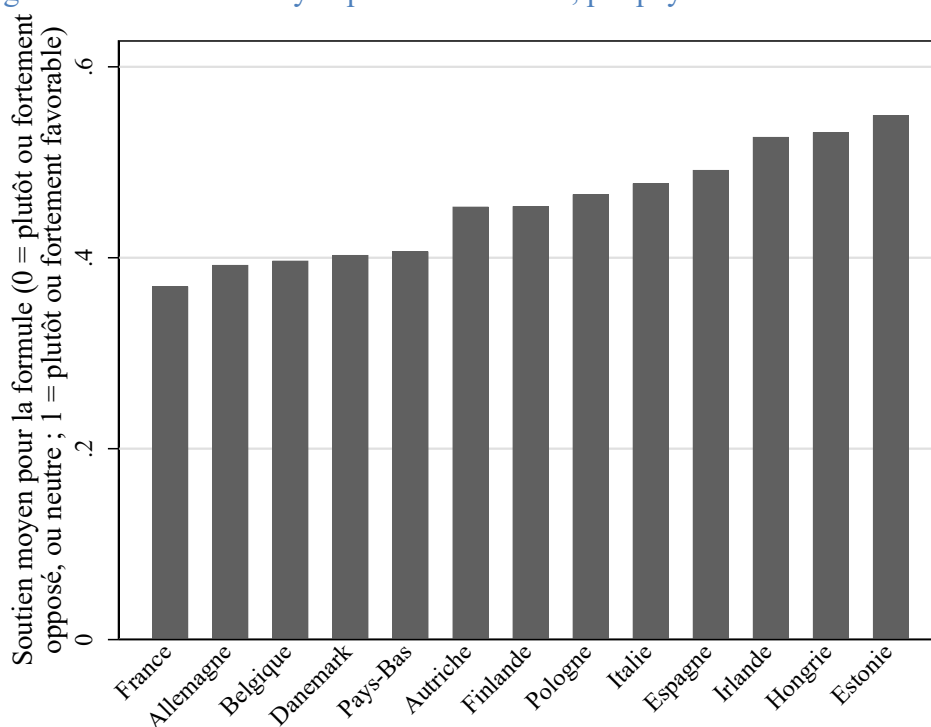


Note de lecture à la Figure ES1

La colonne au milieu montre que 44% des répondants, tous pays confondus, disent qu'ils sont 'plutôt pour' ou 'tout à fait pour' 3 des 6 formules auxquelles ils ont été confrontés. La colonne à gauche montre que 12,9% des répondants disent qu'ils ne sont 'plutôt pour' ou 'tout à fait pour' aucune des 6 formules qu'ils ont vues (en d'autres mots, l'attitude de 12,9% des répondants envers toutes les six formules est 'plutôt contre' ou 'tout à fait contre'.) Il faut bien noter qu'il s'agit de toutes les formules proposées, y compris des formules qui sont moins populaires que d'autres.

Le niveau de soutien varie toutefois d'un pays à l'autre, comme l'indique la figure ES2. La figure ES2 présente le « niveau de soutien moyen » par pays, pour toutes les formules présentées aux répondants.

Figure ES2 : Soutien moyen pour les formules, par pays



Note de lecture à la Figure ES2

En France, le 'soutien moyen' est égal à 38% ; dans une série de 'votes' (imaginaires) par les répondants Français sur toutes les formules qu'ils ont vues, 38% des votes seraient 'plutôt pour' ou 'tout à fait pour'. En Estonie, le 'support moyen' est égal à 55%. Il faut bien noter qu'il s'agit de *toutes* les formules proposées, y compris des formules qui sont moins populaires que d'autres.

Comme on pouvait s'y attendre, le tableau qui se dessine est que le soutien moyen est plus faible dans la plupart des pays plus riches, à l'État-providence plus avancé et bien établi (en particulier en France, en Allemagne, en Belgique, au Danemark et aux Pays-Bas). Le soutien est considérablement plus marqué dans les États membres plus pauvres, dont l'État-providence est moins développé (tels que l'Estonie et la Hongrie) et dans les États qui ont été le plus lourdement frappés par la crise de la zone euro (dans notre échantillon : l'Italie, l'Espagne et l'Irlande).

Les répondants sont sensibles aux modalités concrètes du système proposé. Ils ont généralement tendance à préférer des formules plus généreuses (70 % du dernier salaire), requérant que les pays offrent une forme d'éducation et de formation à leurs chômeurs, n'impliquant aucune hausse de la charge fiscale et exigeant des bénéficiaires d'allocations qu'ils respectent certaines conditions (par ex. accepter une offre d'emploi adéquate). Cependant, il est intéressant de remarquer que cette sensibilité varie d'un pays à l'autre.

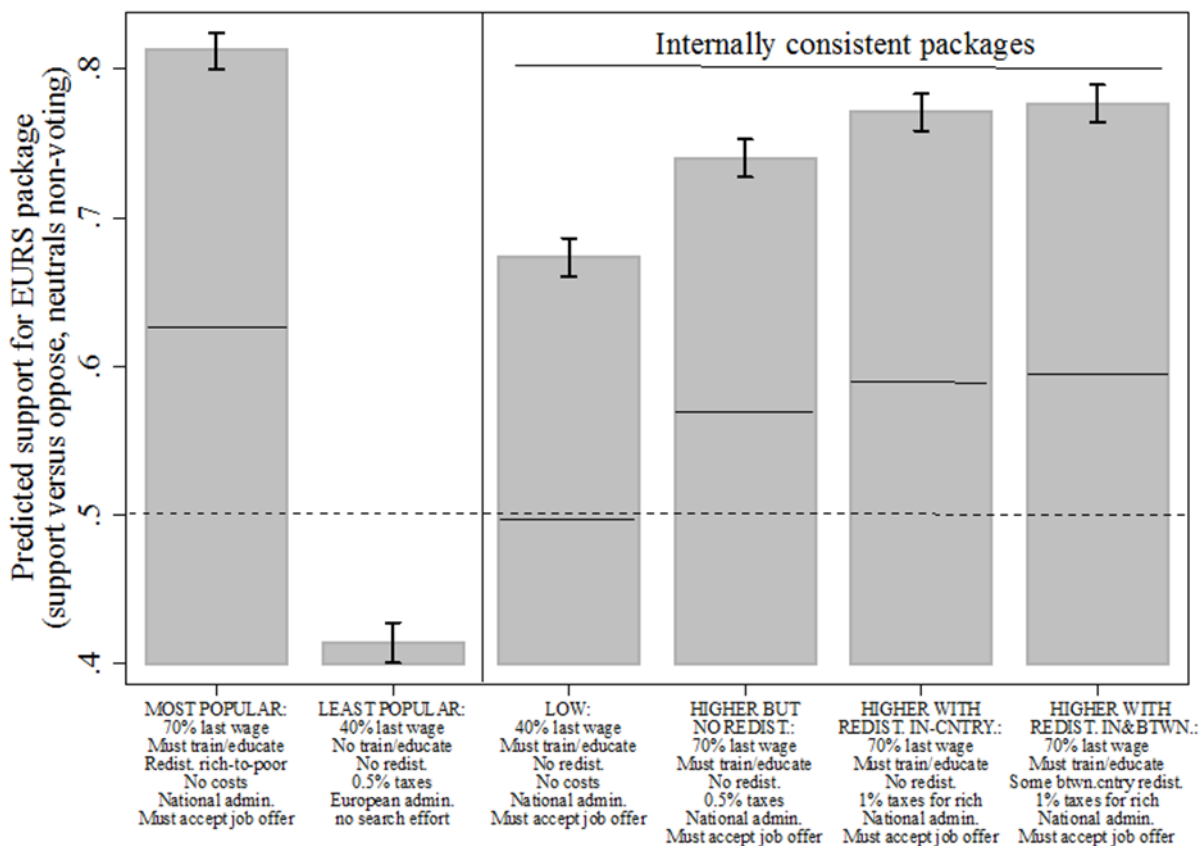
Notre enquête permet d'effectuer une analyse beaucoup plus affinée que ce que nous présentons dans ce rapport, en particulier concernant l'impact des caractéristiques socioéconomiques des

répondants, de leur vision du monde et de la manière dont ces spécificités individuelles interagissent avec les différences des modalités concrètes des formules proposées. Notre rapport aborde certains aspects de ces éléments individuels qui influencent le soutien ou non à une formule. Une de ces observations est que, sans surprise, les personnes affichant une attitude positive à l'égard de l'UE se montrent aussi plus favorables à une initiative européenne pour l'organisation du partage transfrontalier des risques. Plus surprenant par contre est le constat que, parallèlement, le principe de partage de risques proposé dans notre enquête obtient légèrement plus d'approbation de la part de personnes à faibles revenus que celles à revenus élevés. Ce résultat sera examiné plus en profondeur lors de prochaines publications académiques.

Majorités potentielles dans chaque pays

Notre enquête permet de *prédire* les niveaux de soutien pour des formules spécifiques. La figure ES3 présente les niveaux de soutien présumé, tous les pays confondus, comme si un vote supranational (imaginaire) devait avoir lieu. Les *colonnes* représentent la part de participants qui sont plutôt ou fortement en faveur d'une formule EURS spécifique (EURS correspondant à « *European Unemployment Risk Sharing* »), en comparaison à ceux qui se sont exprimés ou bien positivement (favorables) ou bien négativement (opposés). Autrement dit, les colonnes s'appuient sur l'idée que les réponses « neutres » (« ni favorable, ni opposé ») sont des votes non émis ou, si ces répondants devaient être forcés de voter pour ou contre, qui se répartiraient de façon proportionnelle entre le camp des partisans et des opposants à la formule. Les *lignes continues horizontales* traversant chaque colonne représentent la part de personnes en faveur de la formule sélectionnée, si tous les votes « neutres » devaient décider de s'y opposer, s'il étaient contraints de choisir. Autrement dit, le sommet des colonnes et le trait horizontal représentent les limites maximales et minimales des partisans à la formule sélectionnée.

Figure ES3 : Vote présumé pour des formules sélectionnées, échantillon groupé (13 pays)



La figure ES3 se concentre sur six formules EURS. Les deux premières formules ne sont intéressantes qu'en théorie : la première représente la formule « la plus populaire » et la seconde, « la moins populaire ». Toutes deux présentent des incohérences internes et ne sont clairement pas viables en tant que projets politiques. La formule la plus populaire (plus de 80 % des votes, votes neutres exclus) est de type « free lunch » : les répondants veulent l'aide la plus généreuse, sans avoir à payer quoi que ce soit pour l'aide reçue. La formule la moins populaire (légèrement plus de 40 % des votes) présente également des incohérences internes, puisqu'elle combine un seuil commun bas pour les indemnités et une hausse générale des taxes, alors qu'un seuil aussi bas ne requerrait pas d'augmentation de la charge fiscale. Son manque de popularité est dû à l'augmentation des taxes et au faible niveau de générosité, ainsi qu'à l'absence de conditions fixées pour les pays participants et leurs citoyens chômeurs.

Les quatre formules restantes représentent des propositions a priori cohérentes au niveau de leur contenu. Elles offrent globalement un niveau croissant de générosité et de redistribution à l'échelle nationale et entre pays. Comme on peut le voir dans la description de chaque formule, certaines 'éléments variables' recueillent un niveau relativement stable d'approbation. Il est par exemple clair que les répondants préfèrent généralement que les pays participants fournissent

une forme de formation et d'éducation à leurs chômeurs, que l'administration du système se fasse à l'échelle nationale (plutôt qu'europpéenne) et que les bénéficiaires soient tenus d'accepter une offre d'emploi adéquate. Nous avons donc conservé ces trois aspects comme constance et avons fait une distinction au niveau des trois dimensions suivants :

- *la générosité* : une formule offrant 40 % du dernier salaire, contre une formule offrant 70 % du dernier salaire (pendant les 6 premiers mois du chômage) ;
- *la redistribution entre pays* : une formule qui ne permet pas la redistribution entre pays sur le long terme, contre une formule qui l'autorise ;
- *la taxation* : une formule qui n'implique aucune augmentation des taxes sur le long terme dans le pays du répondant, une formule qui implique une augmentation des taxes sur le long terme de 0,5 % du revenu de chacun dans le pays du répondant et une formule qui n'implique une augmentation des taxes que pour les plus riches (de 1 %).

Le tableau E1 affiche un résumé des caractéristiques de ces formules, que nous avons baptisées *SEUIL BAS*, *SEUIL ÉLEVÉ & AUCUNE REDISTRIBUTION*, *SEUIL ÉLEVÉ & REDISTRIBUTION NATIONALE* et *SEUIL ÉLEVÉ & REDISTRIBUTION NATIONALE ET ENTRE PAYS*.

Tableau ES1 : Caractéristiques des quatre formules EURS cohérentes sur le plan du contenu examinées dans les figures ES3 et ES4

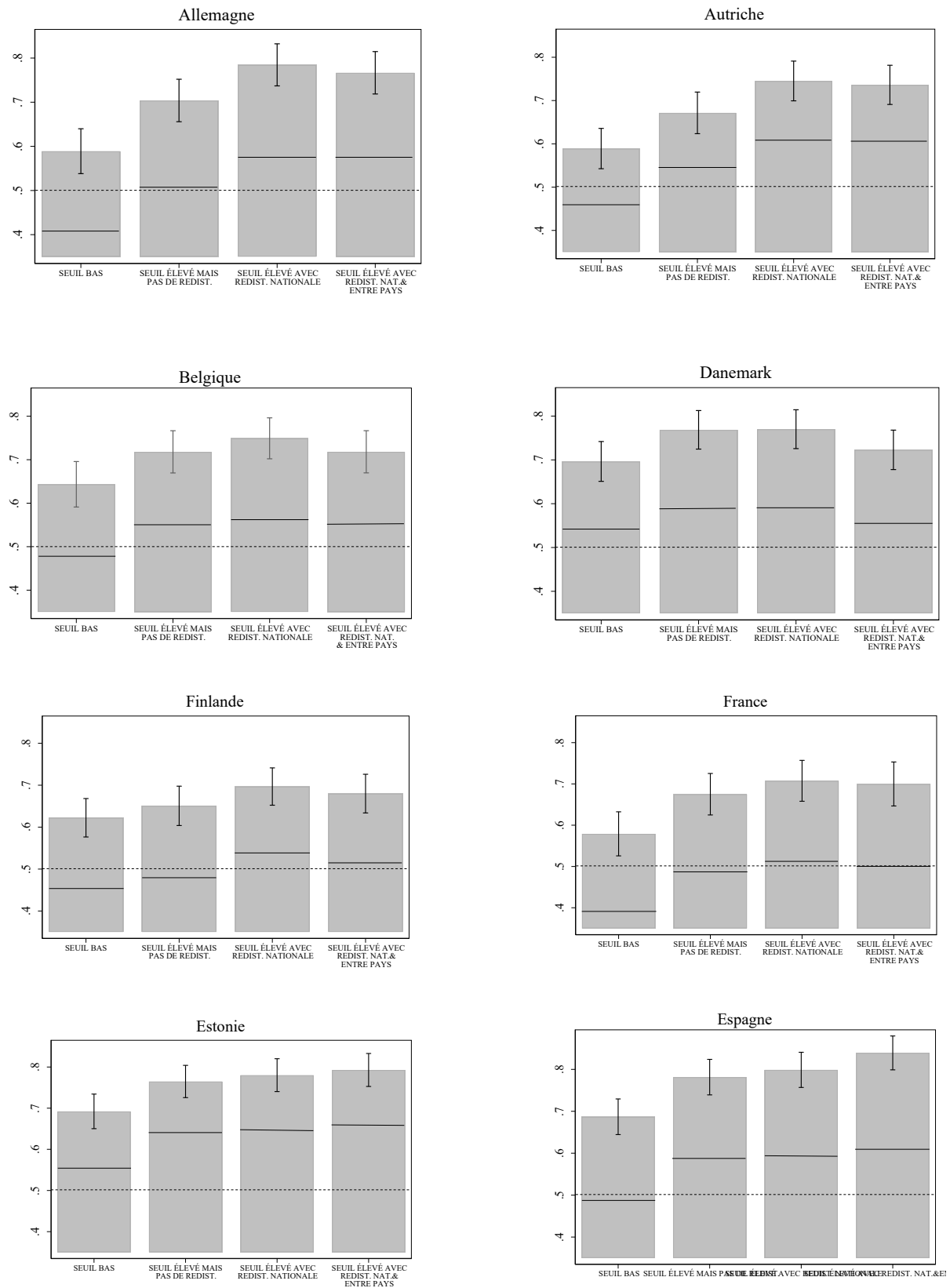
	SEUIL BAS	SEUIL ÉLEVÉ, AUCUNE REDISTRIBUTION	SEUIL ÉLEVÉ & REDISTRIBUTION NATIONALE	SEUIL ÉLEVÉ & REDISTRIBUTION NATIONALE ET (possibilité de) REDISTRIBUTION ENTRE PAYS
D1	40 %	70 %	70 %	70 %
D2	les pays participants doivent éduquer et former			
D3	aucune redistribution entre pays sur le long terme			tolérance : toute forme de redistribution entre pays est possible sur le long terme
D4	aucune hausse d'impôt dans votre pays	tout le monde paie 0,5 % de plus dans votre pays	les riches paient 1 % de plus dans votre pays	
D5	administration nationale			
D6	les chômeurs doivent accepter tout emploi adéquat sous peine de perdre leurs indemnités			

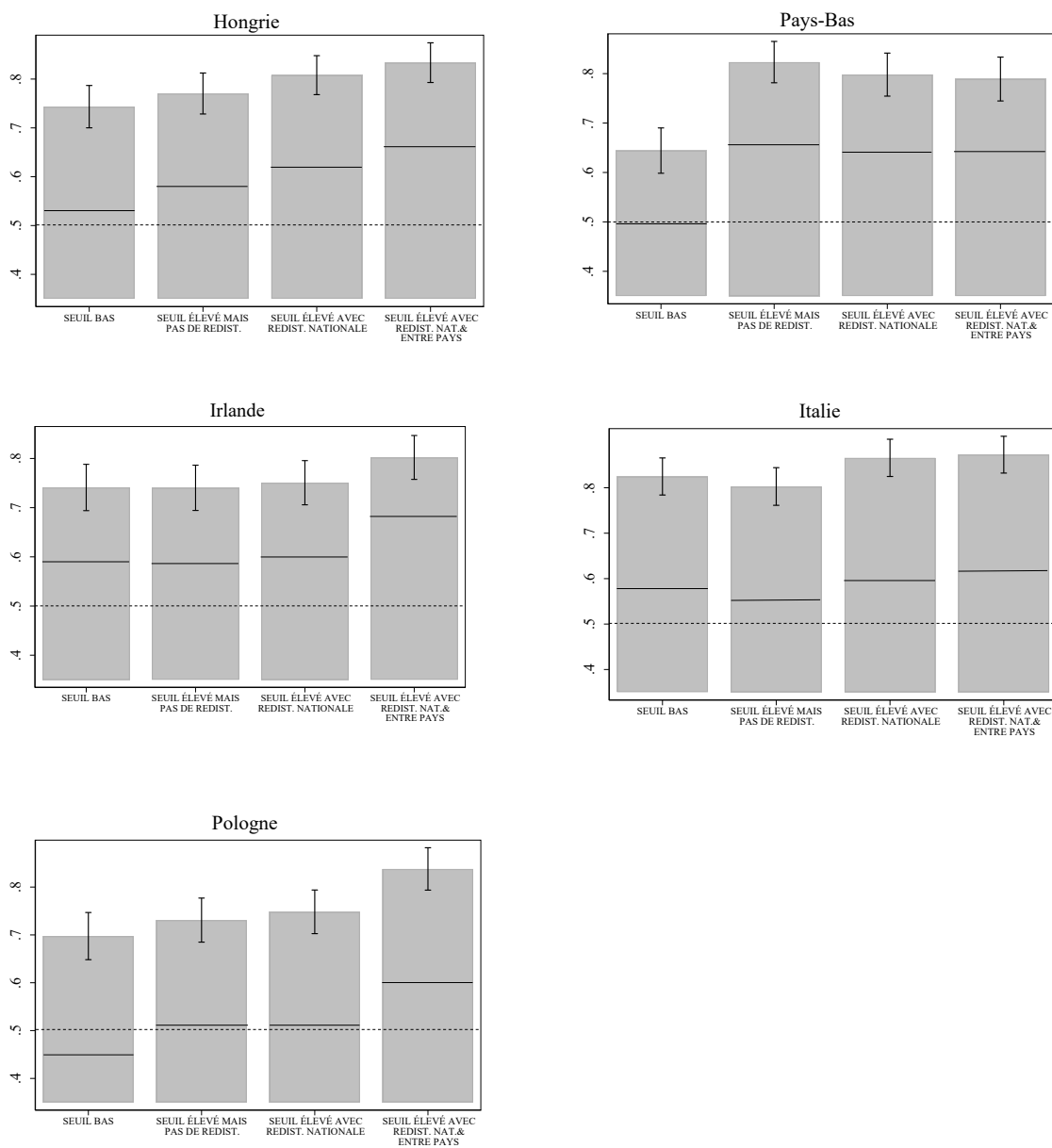
En comparant ces formules cohérentes sur le plan du contenu, il apparaît assez clairement, à travers la figure ES3, que les Européens ont tendance à préférer des formules qui sont plus généreuses et prévoient une plus grande redistribution - en particulier à l'échelle nationale à travers une taxation progressive, mais aussi entre pays en autorisant les pays participants à obtenir une aide plus élevée du régime d'assurance-chômage que le montant de leurs contributions. La formule SEUIL BAS rassemble le moins de soutien présumé : 65 % sans tenir compte des votes neutres, mais juste en deçà de 50 % si tous les votes neutres sont attribués au camp des opposants à la formule. Les autres formules, plus généreuses, dépassent la barre des 50 %, même en imaginant que tous les répondants neutres venaient à voter contre. La formule qui, selon nos modèles, obtiendrait le plus de voix est celle qui combine un remplacement généreux du dernier salaire avec une redistribution à l'échelle nationale et la possibilité de redistribuer sur le long terme les contributions entre les pays participants.⁸

Les délibérations politiques sur la mise en place d'un système de partage des risques du chômage à l'échelle européenne ne se baseront pas sur le résultat d'un vote supranational, mais sur une prise de décision au niveau du Conseil européen. Par conséquent, les spécificités propres aux pays ont aussi leur importance. La figure ES4 affiche les résultats par pays.

⁸ Ces formules reposent sur la deuxième variante de « redistribution entre pays », telle qu'expliquée dans le chapitre relatif à la méthodologie (cf. supra) : elles *autorisent* la redistribution, mais ne l'imposent pas. La troisième variante de la dimension de « redistribution entre pays » *impose* une telle redistribution, des pays riches vers les pays pauvres. La différence de soutien entre la deuxième et la troisième variante est faible. La seconde variante peut être considérée comme répondant le plus au principe que les pays dans le besoin méritent toujours d'être davantage aidés, même si sur le long terme, ils deviennent bénéficiaires nets du système. Par « dans le besoin », on entend ici des pays touchés par de graves problèmes de chômage, plutôt que des pays pauvres. L'offre d'une protection contre les crises de chômage est la finalité centrale et raisonnée du système, et non la redistribution de moyens des pays riches vers les pays pauvres. Dans la mesure où les répondants adhèrent à ce raisonnement, cet élément peut expliquer pourquoi la seconde variante fait l'objet d'un soutien légèrement plus marqué que la troisième, même si l'écart est minime.

Figure ES4 : Vote présumé pour des formules sélectionnées, par pays





Note de lecture à la Figure ES4 (pour les Pays-Bas) :

La hauteur des colonnes représente la part des répondants des Pays-Bas qui sont ‘plutôt pour’ ou ‘tout à fait pour’ une formule sélectionnée, en comparaison avec tous les répondants qui se sont exprimés ou positivement ou négativement. Autrement dit, les colonnes s'appuient sur l'idée que les réponses « neutres » (« ni pour, ni contre ») sont des votes non émis. La Figure montre 4 formules sélectionnées. La formule ‘Seuil élevé, aucune redistribution’ à le soutien de ca. 80% des répondants des Pays-Bas (les lignes verticales indiquent des marges d'erreurs statistiques). Les *lignes continues horizontales* traversant chaque colonne représentent la part de personnes en faveur de la formule sélectionnée, si toutes les réponses sont comptées, y compris les réponses « neutres » : la part des répondants en faveur, calculée de cette façon, serait de 65%. La formule ‘Seuil bas’ (la colonne la plus à gauche) a visiblement moins de soutien aux Pays-Bas.

La figure ES4 révèle d'importantes spécificités par pays, qui peuvent différer du modèle de l'échantillon groupé représenté dans la figure ES3. La place disponible empêche la représentation dans le détail de toutes les interactions — mises en lumière par cette analyse — entre le pays d'un répondant et sa sensibilité à certains aspects spécifiques du système proposé. Dans la plupart des pays, les répondants préfèrent une formule plus généreuse et à plus forte redistribution, à l'exception de l'Irlande et de l'Italie, qui préfèrent une assurance-chômage (légèrement) moins généreuse. Par ailleurs, plusieurs pays ne sont pas particulièrement favorables à des formules prévoyant une redistribution nationale (par rapport à une modeste charge fiscale répartie uniformément). C'est le cas de la Belgique, de l'Irlande, de la Pologne, et en particulier, des Pays-Bas. Enfin, en comparaison des résultats groupés de la figure ES3, certains pays sont nettement plus, ou nettement moins favorables à une redistribution nationale et entre pays. Les pays qui se montrent particulièrement enthousiastes pour cette forme de redistribution combinée sont la Pologne, l'Estonie, l'Irlande et l'Espagne. Ceux qui y sont largement *moins* favorables sont l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Allemagne et les Pays-Bas. Il s'agit bien évidemment ici d'une séparation prévisible en termes d'économie politique de la zone euro et de statuts de débiteurs et de créditeurs nets. Le modèle correspond d'ailleurs aux résultats d'études antérieures faisant apparaître un net clivage en matière de soutien en Europe pour des systèmes européens prévoyant une redistribution entre pays.

Néanmoins, le constat à retenir est que les formules à *SEUIL ÉLEVÉ* peuvent potentiellement obtenir un soutien majoritaire dans chacun des pays sondés. Le fait que la possibilité de procéder à une redistribution entre pays renforce ou affaiblit le soutien de la population, varie d'un pays à l'autre. Dans certains pays, la redistribution à l'échelle nationale de la charge fiscale éventuelle (le cas échéant) est une condition nécessaire pour obtenir une approbation suffisante (France et Finlande). L'impact de la distribution *nationale* d'une éventuelle hausse des taxes est bien évidemment un élément à prendre en compte au niveau de la prise de décisions à l'échelle nationale, et non au sein du Conseil.

Indications pour l'élaboration de politiques

L'objectif de notre rapport n'est pas de débattre des bienfaits et dangers éventuels d'un système européen de partage des risques du chômage (EURS), ni des avantages et inconvénients de chacune des caractéristiques des formules. Notre enquête s'est concentrée sur l'impact d'un tel système et de telles caractéristiques sur l'approbation du public. Néanmoins, l'étude de l'attitude des citoyens par rapport à l'EURS a débouché sur certaines indications à l'adresse des responsables politiques :

- pour ce qui est d'une opposition fondamentale à l'EURS, elle est limitée à un segment assez réduit de la population ;
- les citoyens sont sensibles au modèle d'EURS : bien que cette sensibilité varie d'un pays à l'autre, les citoyens préfèrent généralement des modèles qui prévoient une aide plus généreuse, qui exigent que les pays offrent des possibilités d'éducation et de formation à

leurs chômeurs, qui n'impliquent pas d'augmentation des taxes et qui requièrent des bénéficiaires d'allocations qu'ils remplissent certaines conditions minimales (par ex. accepter une offre d'emploi adéquate) ;

- les formules généreuses peuvent rassembler une majorité au sein de tous les pays sondés, même si elles impliquent une hausse d'impôt (nous n'abordons pas ici le fait que la charge fiscale doive effectivement ou non être augmentée) ; dans certains pays, la redistribution à l'échelle nationale de la charge fiscale éventuelle (le cas échéant) entre riches et pauvres est une condition nécessaire pour obtenir une approbation suffisante ;
- dans la plupart des pays, l'assentiment de la population est plus marqué si la mise en œuvre de l'EURS est décentralisée, ce qui vient renforcer l'argumentation qu'il ne faut pas essayer de construire un véritable régime d'assurance-chômage européen, mais bien un régime de *réassurance*, qui vienne en appui des systèmes d'allocations nationaux par le biais de transferts forfaitaires ;
- dans tous les pays, l'adhésion des répondants augmente aussitôt que l'EURS va de pair avec des politiques d'*investissement social* qui combinent de manière efficace des mesures de formation, d'éducation et d'activation ;
- concernant le débat qui anime régulièrement les décideurs politiques — à savoir le degré de tolérance qui devrait être appliqué à la redistribution entre pays — celui-ci semble moins influencer les citoyens dans leurs choix.